



WOJEWODA DOLNOŚLĄSKI
NR NK-N14.4131.121.2012.MW2

Wrocław, dnia 14 lutego 2012 r.

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE

Biuro Rady
URZĄD MIASTA I GMINY SOBÓTKA
WPLYNĘŁO
dnia 16.02.2012
L. dz. 1611 ilość zol. _____ podpis. [signature]
Znak sprawy BR.0007.156.2012

Na podstawie art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 ze zmianami)

stwierdzam nieważność

uchwały Rady Miejskiej w Sobótce nr **XVI/156/12** z dnia 27 stycznia 2012 r. w sprawie nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Sobótka” i tytułu „Zasłużony dla Gminy Sobótka”.

Uzasadnienie

Rada Miejska w Sobótce w trakcie sesji dnia 27 stycznia 2012 r. podjęła uchwałę nr **XVI/156/12** w sprawie nadawania tytułu „Honorowy Obywatel Sobótka” i tytułu „Zasłużony dla Gminy Sobótka”, zwaną dalej uchwałą.

Uchwała ta, przesłana pismem Burmistrza z dnia 2 lutego 2012 r. nr BR.0711.1.002.2012, wpłynęła do organu nadzoru w dniu 6 lutego 2012 r.

W wyniku przeprowadzonego postępowania nadzorczego stwierdzono, że uchwała narusza w sposób istotny art. 4 ust. 1 i art. 13 pkt 2 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (tekst jednolity: Dz. U. 2011 r. nr 197 poz. 1172) w związku z art. 88 i art. 94 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483 ze zm.) oraz art. 22, art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jednolity: Dz. U. 2001 r. Nr 142 poz.1591 ze zm.).

W podstawie prawnej uchwały przywołano art. 18 ust. 2 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym, zgodnie z którym do wyłącznej właściwości rady gminy należy nadawanie honorowego obywatelstwa gminy.

Mocą uchwały Rada Miejska określiła organizację trybu pracy Rady w związku z podjęciem uchwały o nadaniu tytułu honorowego obywatelstwa Gminy Sobótka i tytułu „Zasłużony dla Gminy Sobótka”. Załącznik do uchwały, nazwany regulaminem nadawania tytułu Honorowego Obywatela Sobótka i tytułu „Zasłużony dla Gminy Sobótka”, reguluje kwestie warunków otrzymania godności honorowej, trybu składania wniosku, jego wymogów formalnych, oceny wniosku, sposobu nadania tytułu i przesłanek jego pozbawienia. Na mocy § 6 załącznika do uchwały powołano także kapitułę dokonującą oceny wniosku. Uchwała nie została skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego. W § 7 uchwały stwierdza się, że wchodzi ona w życie z dniem podjęcia.

Zgodnie z art. 22 ustawy o samorządzie gminnym organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy określa statut gminy (ust. 1), który podlega ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym (ust. 2). Przez dyspozycję określenia organizacji wewnętrznej oraz trybu pracy organów gminy należy rozumieć opis funkcjonowania i sposobu wykonywania zadań przez organy gminy a także form, w jakich współdziałają ze sobą. W przypadku norm dotyczących organizacji wewnętrznej regulacje te mają charakter porządkujący i ich celem jest usprawnienie pracy organu, a ustanowienie w statucie trybu pracy organu zobowiązuje go do stosowania określonej procedury w toku podejmowanych

czynności. Dodatkowo należy podkreślić, że wprowadzone w statucie gminy normy pozostawać muszą w zgodzie z regulacjami ustawy ustrojowej jak i innymi przepisami zamieszczonymi w aktach wyższego rzędu.

Specyfika statutu gminy, wprowadzającego regulacje ustrojowe, o znaczeniu kluczowym dla społeczności danej jednostki samorządu terytorialnego, uzasadniają przyznanie mu waloru aktu prawa miejscowego, a co za tym idzie zastrzeżenia szczególnego trybu promulgacji. Potwierdzeniem tego stanowiska są regulacje ustawy o samorządzie gminnym, która w art. 22 ust. 2 potwierdza, że statut gminy podlega publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym, a w art. 40 ust. 2 pkt 1 wskazuje, że na podstawie niniejszej ustawy organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych, ale także art. 13 pkt 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, zgodnie z którym w wojewódzkim dzienniku urzędowym ogłasza się akty prawa miejscowego stanowione przez sejmik województwa, organ powiatu oraz organ gminy, w tym statuty województwa, powiatu i gminy.

Uchwała Rady Miejskiej w Sobótce reguluje materię objętą zakresem przedmiotowym Statutu Gminy. Analiza treści uchwały nie budzi żadnych wątpliwości w tym zakresie, skoro bowiem przyznanie honorowego tytułu następuje w drodze uchwały Rady Miejskiej, to opis ciągu działań, zmierzających do jej podjęcia, jest niewątpliwie trybem pracy Rady Miejskiej i dotyczy również jej organizacji wewnętrznej. Tym samym, w świetle art. 22 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, zagadnienia te powinny znaleźć się w Statucie Gminy, co jednak najistotniejsze, z uwagi na szczególny tryb wejścia w życie statutu gminy, uchwała taka dla prawomocnego obowiązywania powinna zostać skierowana do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego, a termin jej wejścia w życie powinien zostać określony na dzień nie wcześniejszy, niż po upływie 14 dni od daty publikacji. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej warunkuje bowiem możliwość wejścia w życie aktu prawa miejscowego od jego ogłoszenia na zasadach i w trybie przewidzianym w ustawie (art. 88 ust. 1 i 2), do której odsyła także w odniesieniu do zasad i trybu wydawania tych aktów (art. 94). Realizacja dyspozycji zawartej w Konstytucji następuje w ustawie o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, która jednoznacznie przesądza z jednej strony o kwalifikacji aktów prawa miejscowego, stanowionych przez organy gminy, w tym statutu gminy, do katalogu aktów podlegających publikacji w wojewódzkim dzienniku urzędowym (art. 13 pkt 2), a z drugiej strony o konieczności ustalenia odpowiedniego terminu wejścia w życie takiego aktu, oznaczonego nie wcześniej niż po upływie 14 dni od dnia ich ogłoszenia (art. 4 ust. 1). W wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 1 października 2009 r. III SA/Wr 282/09 zwraca się uwagę, że prawidłowe ogłoszenie aktu prawa miejscowego ma zasadnicze znaczenie dla jego obowiązywania, jest bowiem warunkiem jego wejścia w życie. Akt normatywny, który nie został opublikowany (ogłoszony) zgodnie z obowiązującą procedurą i we właściwym trybie nie może wiązać adresatów utworzonych w nim norm prawnych i nie odnosi skutku prawnego, nie ma mocy obowiązującej. Dotyczy to całego zakresu normatywnego tego aktu, czyli wszystkich norm prawnych w nim zamieszczonych.

Niezależnie od przedstawionych wyżej rozważań organ nadzoru zwraca uwagę, że sama treść uchwały przesądza o konieczności zakwalifikowania jej do kategorii aktów prawa miejscowego. Dotyczy ona bowiem uprawnień podmiotów zewnętrznych - w uchwale mowa jest o prawie do złożenia wniosku przez organizacje społeczne i polityczne i o warunkach, jakie musi spełniać osoba uhonorowana. Uchwała będzie stosowana wielokrotnie, posiada zatem walory abstrakcyjności i generalności.

Stanowisko organu nadzoru znajduje oparcie w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 30 marca 2011 r. III SA/Wr 919/10 a także w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 marca 2009 r. II OSK 1527/08 gdzie stwierdza się, że „uchwała w sprawie uchwalenia regulaminów nadawania różnego rodzaju tytułów czy nagród ma statutowy charakter, a z uwagi na podstawę zawartą w przepisach ustrojowych, także charakter prawa miejscowego (art. 40 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym). Jej postanowienia regulują poza relacjami pomiędzy organami gminy także status podmiotów zewnętrznych wobec organu

wykonawczego gminy, przyznaje ona prawo organizacjom społecznym, politycznym i stowarzyszeniom posiadającym osobowość prawną - działających na terenie gminy do zgłaszania wniosku o przyznanie w/w tytułów. Uchwała taka bezpośrednio rozstrzyga o prawach i obowiązkach członków wspólnoty samorządowej, jaką jest Gmina(...). Mając na względzie, iż gmina jest wspólnotą, a więc podmiotem o korporacyjnym charakterze, należy uznać, że relacja pomiędzy gminą, a jej członkiem (tj. członkiem wspólnoty) dotyczy wewnętrznego ustroju gminy. W zakresie tego typu relacji (wspólnota - członek wspólnoty) pozostaje ewentualna możliwość wyróżniania przez gminę członka wspólnoty gminnej za jego zasługi względem gminy tytułem "zasłużony dla gminy" oraz ustanowienie procedury przyznawania takiego tytułu w formie regulaminu, a także stworzenie "pomocniczej struktury" uczestniczącej w tej procedurze."

Podsumowując, uregulowanie w uchwale kwestii, która zgodne z dyspozycją ustawodawcy powinna znaleźć się w Statucie Gminy i pomimo istniejących podstaw do uznania aktu wydanego przez Radę Miejską w Sobótce za akt prawa miejscowego, nie przekazanie uchwały do publikacji w Dzienniku Urzędowym Województwa Dolnośląskiego powoduje konieczność stwierdzenia nieważności uchwały w całości.

Biorąc powyższe pod uwagę orzeczono, jak w sentencji.

Od niniejszego rozstrzygnięcia przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu w terminie 30 dni od jego doręczenia, którą należy wnieść za pośrednictwem organu nadzoru - Wojewody Dolnośląskiego.

Zgodnie z art. 92 ustawy o samorządzie gminnym stwierdzenie przez organ nadzoru nieważności uchwały organu gminy wstrzymuje jej wykonanie z mocy prawa w zakresie objętym stwierdzeniem nieważności, z dniem doręczenia rozstrzygnięcia nadzorczego.

Wojewoda Dolnośląski

**Aleksander
Marek Skorupa**